

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 36.310/2

DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par la Ministre de l'Enseignement supérieur, de l'Enseignement de promotion sociale et de la Recherche scientifique de la Communauté française, le 18 décembre 2003, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté française "portant diverses mesures en matière d'allocations d'études", a donné le 14 janvier 2004 l'avis suivant :

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limite son examen au fondement juridique du projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, le projet appelle les observations ci-après.

Formalités préalables

Le Ministre du Budget donne son accord au projet examiné "sous réserve que le coût budgétaire soit imputé sur les crédits à inscrire sur l'ensemble des lignes PACA de la Ministre de l'Enseignement supérieur, de l'Enseignement de promotion sociale et de la Recherche scientifique".

Un tel accord sous réserve ne satisfait pas à l'article 5 de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 11 décembre 1995 relatif au contrôle administratif et budgétaire.

Fondement juridique

Préambule

L'arrêté en projet trouve son fondement juridique dans les articles 1^{er} et 4 du décret réglant, pour la Communauté française, les allocations d'études, coordonné le 7 novembre 1983. Il convient dès lors de viser les deux articles dans le premier alinéa du préambule.

.../...

Dispositif

Article 4

L'article 3 de l'arrêté de l'Exécutif de la Communauté française du 23 mai 1985 fixant la procédure d'introduction des demandes d'allocations d'études supérieures ainsi que les conditions de leur octroi dispose :

"Aucune allocation d'études n'est accordée pour l'année académique pendant laquelle le candidat répète une année d'études ou suit une année d'études d'un niveau égal ou inférieur à celle qu'il a déjà faite."

L'article 4 du projet prévoit qu'une dérogation

"(...) est autorisée une seule fois et uniquement pour la première année d'études dans l'enseignement supérieur, au sens de la loi du 7 juillet 1970 relative à la structure générale de l'enseignement supérieur".

Or, l'article 5, alinéa 1^{er}, du décret du 7 novembre 1983, précité, énonce :

"(...) les étudiants de condition peu aisée de l'enseignement supérieur et de l'enseignement artistique de niveau supérieur, ont droit à une allocation d'études, pour une année d'études déterminée, s'ils ont terminé avec fruit l'année scolaire précédente, (...)".

Les articles 1^{er}, 3 et 4 de ce décret n'habilitent pas le Gouvernement à déroger à cette disposition. Il en résulte que la disposition en projet doit être adoptée par voie décrétable ⁽¹⁾.

Article 5

1. En vertu de l'article 1^{er}*bis* de l'arrêté de l'Exécutif de la Communauté française du 26 avril 1993 fixant la condition peu aisée des candidats à une allocation d'études ainsi que les critères servant à déterminer les montants des allocations d'études, le candidat dont le revenu cadastral et le revenu cadastral de la personne ou des personnes qui pourvoient à son entretien ou dont il est à charge, dépassent 100 000 francs, n'a pas le droit à une allocation d'études.

⁽¹⁾ Voir, par ailleurs, la modification y apportée par l'article 19 du décret du 31 mai 1999 portant certaines réformes en matière d'enseignement supérieur (en outre : Doc. parl., Sénat, 1970-1971, n° 216, p. 4).

Ne sont pas pris en compte :

- a) les revenus cadastraux du logement occupé par le candidat ou par la personne ou par les personnes qui pourvoient à son entretien ou dont il est à charge;
- b) et les revenus cadastraux des biens immobiliers que le candidat et la personne ou les personnes qui pourvoient à son entretien utilisent personnellement à des fins professionnelles.

Selon l'article 5 du projet, le candidat n'a pas le droit à une allocation d'études lorsque le candidat, ou la personne ou les personnes qui pourvoient à son entretien ou dont il est à charge, sont :

- a) propriétaires de biens immobiliers situés en Belgique ou à l'étranger, autres qu'une maison d'habitation occupée personnellement ou des biens immeubles utilisés à des fins professionnelles par les personnes concernées, des biens immeubles non bâtis non donnés en location ou donnés en location mais pas utilisés à des fins professionnelles, des terrains donnés en location ou des biens immeubles bâtis donnés en location conformément à la législation sur le bail à ferme (article 1^{er}*bis*, § 1^{er}, en projet);
- b) propriétaires de biens immeubles non bâtis non donnés en location ou donnés en location mais pas utilisés à des fins professionnelles, des terrains donnés en location ou des biens immeubles bâtis donnés en location conformément à la législation sur le bail à ferme dont les revenus cadastraux et loyers bruts cumulés sont supérieurs à 745 euros (article 1^{er}*bis*, § 2, en projet).

2. Il convient de s'assurer que l'article 5 du projet est compatible avec l'article 13 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, fait à New York le 19 décembre 1966, approuvé par le décret de la Communauté française du

.../...

8 juin 1982 ⁽²⁾. Cet article dispose notamment :

"1. Les États parties au présent Pacte reconnaissent le droit de toute personne à l'éducation. Ils conviennent que l'éducation doit viser au plein épanouissement de la personnalité humaine et du sens de sa dignité et renforcer le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Ils conviennent, en outre, que l'éducation doit mettre toute personne en mesure de jouer un rôle utile dans une société libre, favoriser la compréhension, la tolérance et l'amitié entre toutes les nations et tous les groupes raciaux, ethniques ou religieux et encourager le développement des activités des Nations Unies pour le maintien de la paix.

2. Les États parties au présent Pacte reconnaissent qu'en vue d'assurer le plein exercice de ce droit :

- a) l'enseignement primaire doit être obligatoire et accessible gratuitement à tous;
- b) l'enseignement secondaire sous ses différentes formes, y compris l'enseignement secondaire technique et professionnel, doit être généralisé et rendu accessible à tous par tous les moyens appropriés et, notamment, par l'instauration progressive de la gratuité;
- c) l'enseignement supérieur doit être rendu accessible à tous en pleine égalité, en fonction des capacités de chacun, par tous les moyens appropriés et, notamment, par l'instauration progressive de la gratuité;
- d) l'éducation de base doit être encouragée ou intensifiée, dans toute la mesure possible, pour les personnes qui n'ont pas reçu d'instruction primaire ou qui ne l'ont pas reçue jusqu'à son terme;
- e) il faut poursuivre activement le développement d'un réseau scolaire à tous les échelons, établir un système adéquat de bourses et améliorer de façon continue les conditions matérielles du personnel enseignant."

L'article 2.1. du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels dispose quant à lui :

"Chacun des États parties au présent Pacte s'engage à agir, tant par son effort propre que par l'assistance et la coopération internationales, notamment sur les plans économique et technique, au maximum de ses ressources disponibles, en vue d'assurer progressivement le plein exercice des droits reconnus dans le présent Pacte par tous les moyens appropriés, y compris en particulier l'adoption de mesures législatives."

⁽²⁾ Voir également l'avis 34.696/2, donné le 19 février 2003, sur un avant-projet de décret devenu le décret du 8 mai 2003 modifiant le décret réglant, en Communauté française, les allocations et prêts d'études, coordonné le 7 novembre 1983 (Doc. C.C.F., 2002-2003, n° 393/1).

La Cour d'arbitrage a adopté l'analyse suivante de l'article 13.2.c), combiné avec l'article 2.1. :

"La lecture combinée de l'article 13.2. et de l'article 2.1. du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels fait apparaître que l'égalité d'accès - imposée par le Pacte - à l'enseignement supérieur «en fonction des capacités de chacun» doit être instaurée progressivement dans les États contractants, en tenant compte des possibilités économiques et de la situation des finances publiques spécifiques à chacun de ces États, et non pas selon des conditions temporelles strictement uniformes.

L'article 13.2., littera c), du Pacte n'a donc pas d'effet direct dans l'ordre juridique interne et, en soi, ne fait pas naître un droit à l'accès gratuit à l'enseignement supérieur. Cette disposition s'oppose toutefois à ce que la Belgique, après l'entrée en vigueur du Pacte à son égard - le 6 juillet 1983 -, prenne des mesures qui iraient à l'encontre de l'objectif d'une instauration progressive de l'égalité d'accès à l'enseignement supérieur, en fonction des capacités de chacun, compte tenu de la situation des finances publiques."

Le même raisonnement peut être appliqué à la combinaison des articles 2.1. et 13.2.e), du Pacte ⁽³⁾, et notamment à l'exigence d'établir un système adéquat de bourses ⁽⁴⁾ : ces dispositions de droit international comportent ce que les Anglo-Saxons appellent une clause de "standstill", traduite en français par la notion "d'effet de cliquet" qui s'oppose à ce que les États parties au Pacte régressent dans leur système de bourse.

Il convient donc que l'auteur du projet soit à même de démontrer qu'"en tenant compte des possibilités économiques et de la situation des finances publiques spécifiques" ⁽⁵⁾ à la Communauté française, l'ensemble des mesures projetées permet d'"établir un système adéquat de bourses".

⁽³⁾ Voyez notamment l'avis 26.937/2, donné le 3 décembre 1997, sur un avant-projet devenu le décret du 2 juin 1998 organisant l'enseignement secondaire artistique à horaire réduit subventionné par la Communauté française, Doc. C.C.F., 1997-1998, n° 214/1.

⁽⁴⁾ Voyez notamment l'avis 25.084/1, donné le 25 avril 1996, sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté flamande du 8 juillet 1996 betreffende het onderwijs VII, doc. Vl. R., 1995-1996, n° 310/1.

⁽⁵⁾ Pour reprendre les termes de la Cour d'arbitrage (arrêt 40/94, considérant B.2.3.).

Observation finale

Les articles 1^{er} et 3 paraphrasent l'article 4 du projet et l'article 1^{er} de l'arrêté de l'Exécutif de la Communauté française du 26 avril 1993 fixant la condition peu aisée des candidats à une allocation d'études ainsi que les critères servant à déterminer les montants des allocations d'études (modifié par l'article 2 du présent projet). Ces deux dispositions doivent, dès lors, être omises.

La chambre était composée de

Messieurs	Y. KREINS,	président de chambre,
	J. JAUMOTTE,	conseillers d'État,
Mesdames	M. BAGUET,	
	A.-C. VAN GEERSDAELE,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. R. WIMMER, auditeur adjoint.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

A.-C. VAN GEERSDAELE

Y. KREINS